

ドイツ自由主義と1881～84年の社会保険政策

大 内 宏 一

1. はじめに

1870年代末から1880年代初にかけてのビスマルクの政策転換（「第二の帝国建国」や「保守的転換」とも呼ばれる）は、ドイツの自由主義政党の歴史にとっても大きな転換点となった。北ドイツ連邦の成立以来ほぼ10年間にわたって宰相ビスマルク（Otto von Bismarck）と協力しつつドイツ帝国の基本的枠組みを整えてきた国民自由党（Nationalliberale Partei、以下 NLP と略記）が、保護関税法の成立を中心とするビスマルクの政策転換の中で1879年から1880年にかけて分裂して大きく勢力を減退させ、旧国民自由党左派は自由主義連合（Liberale Vereinigung、以下 LV と略記）を結成して1881年の帝国議会選挙で従来からの左派自由主義政党であるドイツ進歩党（Deutsche Fortschrittspartei、以下 FP と略記）とともに議席を増やして、3つの主要な自由主義政党が鼎立する状況が出現した。LV は自由主義勢力を再統合する「大自由主義党」の結成を目標に掲げたが、けっきょく1884年3月に LV と FP のみが合同してドイツ自由思想家党（Deutsche Freisinnige Partei、以下 DFrP と略記）を結成し、一方の NLP はしだいに保守政党に接近する姿勢を強めて、1887年の帝国議会の解散総選挙ではドイツ保守党（Deutsche Konservative Partei、以下 KP と略記）および穏健保守派の帝国党（Reichspartei、以下 RP と略記）と「選挙カルテル」を結んでビスマルク政権を支えるに至る。

要するに、この時期の自由主義政党は、いわばビスマルクを軸として、左派自由主義と右派自由主義の分裂が確定される方向に進んでいくのだが、1884年3月の DFrP の結成によって両派の対立関係が完全に確定されてしまったわけではなく、その後におけるビスマルクの具体的な政策への対処の仕方が、左派自由主義と右派自由主義との間の溝を深めていく作用を及ぼしたのであった。先に私は、そのような観点から、ビスマルクの対ポーランド人政策と植民地政策に対する帝国議会とプロイセン下院における議論を検討した⁽¹⁾。しかし、DFrP の結成がいまだ確定的な意味を持っていなかったとしても、左派自由主義（FP、LV）と右派自由主義（NLP）との相違がしだいに表面化していく過程が展開していったことも確かである。NLP の分裂から DFrP の結成に至る時期に帝国議会で審議された最も重要な法案は、ビスマルクが1881年に提案し、1884年によりやく成立した労災保険法案（Unfallversicherungsgesetz）であった。そこで、本稿

では、この時期の帝国議会でこの法案をめぐる展開された議論を手掛かりとして、この時期のドイツ自由主義政党の動向を確認していきたい。

周知のように、労災保険法は、疾病保険（Krankenversicherung）法（後述のような事情からこちらが先に成立した）、老齢・廃疾保険（Alters- und Invaliditätsversicherung）法とともにビスマルクの社会保険政策の根幹をなすものであり、当然のことながら様々な研究の対象となってきた⁽²⁾。自由主義政党との関連では、既にルーディ・ミュラーが1952年にイエーナ大学に提出した学位論文⁽³⁾において、帝国議会での審議で各党の議員たちが展開した主張をかなり体系的に整理している。ミュラーの研究が帝国議会での議論を整理することに主眼を置いていたのに対して、近年刊行されたK・v・キエゼリツキの研究⁽⁴⁾は、この時期の議会外における自由主義政党の動向や新聞等にも十分に目を向けた幅の広い研究である。ただ、議論が多岐にわたりすぎている嫌いがあり、また、国家権力による社会政策を受け入れる姿勢が自由主義勢力の中にもしだいに浸透していく道筋をあとづけることに最大の力点が置かれている。わが国では、とりわけ田中優氏が帝国議会速記議事録を利用しつつ、主として「工場労働者による業績主義的価値観の受容」の「強制」という観点から労災保険法案を考察している⁽⁵⁾。また、木下秀雄氏が法律制定のプロセスを詳しく紹介しているが⁽⁶⁾、帝国議会本会議での議論はまったく反映されていない。

本稿は、先に記したように、労災保険法案の審議に関する帝国議会速記議事録を主な材料として用いながらこの時期の自由主義政党の動向を探ろうとするささやかな試みである。

2. 第一次労災保険法案をめぐる

ドイツ帝国における労災補償制度としては、既に1871年に制定された損害賠償法（Haftpflichtgesetz）が存在していた。しかし、この法律は、鉄道経営の場合を除いて雇用者側に過失があって事故が起こったという立証責任を労働者側に負わせている点で、大きな問題を抱えており、雇用者が加入している民間保険会社と被害者との間で訴訟沙汰に発展する場合も珍しくなかった⁽⁷⁾。それを受けて、1879年から1880年にかけて、帝国議会のRP議員でありザール地方の大炭鉱主であったシュトゥム（Karl Ferdinand Freiherr von Summ-Halberg）が坑夫組合金庫（Knappschaft）をモデルとする強制保険制度への移行を改めて提唱し、また、プロイセン商務省が賠償責任法の改正作業を進めた。当初使用者側の経済的負担が増大することを嫌って気乗り薄だったビスマルクは、プロイセン商務相の依頼でボーフムの重工業家パーレ（Fritz Baare）が作成した覚書を採り上げ、自らプロイセン商務相に就任して、強制保険制度の導入を推進することとした。その際、彼がとくに重視したのは、民間保険会社を排除して⁽⁸⁾国家が保険制度を運営するということと、保険料の一定の部分を国費で負担する⁽⁹⁾ということであった。

こうしてまとめられ1881年3月に帝国議会に提出された第一次労災保険法案⁽¹⁰⁾は、おおよそ次のような内容を骨子としていた。①工場・鉱山と一定の業種で働く年収2,000マルク以下の労

働者・職員とその雇用者に対して、労災保険への加入を義務づける。多数の労働者が働いていた農業の分野は原則として除外された。②労災保険を管理・運用する新たな機関として、帝国保険施設を設置する。③労災保険による支給は、事故後5週目に入ったときからとし、事故以前の賃金の2/3を補償の上限とする。当人が死亡した場合は、寡婦・遺児に年金を支給するが、合算して生前の賃金の1/2を上限とする。④保険料は、年収750マルク以下の労働者については2/3を雇用者、1/3を帝国が負担し、750マルクを越え1,000マルク以下の労働者については2/3を雇用者、1/3を労働者、それ以上の年収のある者については労使が1/2ずつ負担する。⑤同じリスク・クラスに属する経営は地域的にまとまって労災保険のための協同組合を組織することができる。

法案に添えられた「提案理由」⁽¹¹⁾は、冒頭の部分で、社会主義者鎮圧法の制定時に「労働者の境遇の改善を目指すポジティブな措置」の必要性も認識されていたことを指摘し、「従来以上に国家が助けを必要とする成員に配慮するのは、人道主義とキリスト教精神から生じる義務であるばかりでなく、……国家を維持していく政策の課題なのでもあって、国家は必要であるのみならず益を及ぼす存在でもあるという見方を……国民の中の財産を持たない諸階級の間に広めていくことを目指すべき」であり、「この目標を追求するうえで、社会主義的な要素が立法の中に持ち込まれるのではないかという懸念が、この道を歩むことを思いとどまらせるようなことがあってはならないのである」と主張している。ここには、ビスマルクの基本的な意図が表現されていると言っていいだろう。そのような意図からすれば、とりわけ帝国保険施設を通しての国家による保険の管理・運営と、帝国による保険料の肩代わりという形をとった国家による低所得労働者に対する恩恵は、不可欠のものだったのである。ところが、まさにこれら二つの点が、帝国議会の議員たちから強い抵抗を受けたのであった。

1881年4月1日から4日にかけての第一読会⁽¹²⁾で、自由主義政당을代表して発言したのは、LVのバンベルガー（Ludwig Bamberger）とラスカー（Eduard Lasker）⁽¹³⁾、NLPのエクセルホイザー（Wilhelm Oechselhäuser）とグナイス（Rudolf Gneist）、それにFPのリヒター（Eugen Richter）であった。

この中で、法案と全面的に対決する姿勢を最も鮮明に打ち出したのはリヒターである。リヒターは、「保守派と自由主義派との違いは、前者が強制、警察の介入、警察の監視を過大評価するのに対して、我々の側は自発的に自らの利害から生じるもの、利害の競争から自ずと現れるものを高く評価する点にある」と宣言し、自由主義系の協同組合がこれまで挙げてきている成果を指摘した。彼によれば、「強制保険の必要性、……公的保険施設の必要性は証明されていない」のであって、雇用者の賠償義務を定めた賠償責任法を拡大・改善すれば十分なのであった。とりわけ彼は、帝国による保険料負担は、貧しい人びとから取り立てた税を使って大企業の負担軽減を図るものであり、「社会主義的であるどころか共産主義的でさえある」と非難した。言葉遣い

においてはリヒターほど攻撃的ではなかったものの、バンベルガーが展開した主張も基本的にはリヒターと共通するところが多かった。バンベルガーも、「全体の繁栄はけっきょくのところ個人と自由な組織のイニシアチブと活動とに依拠している」のであるから、賠償責任法の改正で対処するべきであると主張し、帝国保険施設による保険の独占と帝国による保険料負担とを「社会主義的要素」として非難した。すなわち、個人の自発性を強調する経済自由主義の原則を堅持しようとするリヒターとバンベルガーにすれば、この法案は危険な「国家社会主義」に道を開こうとするものだったのである。その背後には、労働者を保守的国家の側に取り込んで市民階層と自由主義勢力に対抗させようと図っているのではないかという、ビスマルクに対する根深い不信感があった。1881年には帝国議会の任期切れにともなう総選挙が行なわれることになっていたのだが、リヒターは、労働者の多くは「我々と同様に賠償責任法を改善するほうが遥かに望ましいと考えている」のだから、「この労働者保険の問題を……あまり選挙で大っぴらに取り上げないほうがいい」と、ビスマルクを牽制している。

これに対して、グナイストは、賠償責任法のように「私法と私的利益」を土台とするだけでは限界があることをはっきりと認め、帝国保険施設のような「公法的責任を負う公的機関」の必要性を認めたが、国家が保険を独占するのではなくて民間保険会社と共存するべきだと主張し、帝国による保険料負担については、保険対象外の労働者に対して正当化できないと明確に退けた。一方、エクセルホイザーとラスカーも、賠償責任法の範囲を越えて強制保険を導入することについては支持を表明した。ラスカーは、かつてNLPに所属していたときも「社会問題については同僚の大部分の人たちと違う考えを抱いて」いたし、「社会主義の理念の中には……未来に関しては正しいと言える考えが見出せ」と述べて、法案の基本的方向性には一定の理解を示した。しかし、検討するデータが不足していることなどいくつかの難点を挙げてこのままの形では同意できないと主張し、さらに、帝国保険施設による保険の独占と帝国による保険料負担に対しては少なくとも疑念を表明した。エクセルホイザーの場合は、帝国による保険料負担に関してはある程度検討の余地があることをほのめかしたが、帝国保険施設については、協同組合や保険会社などの既存の労災保険の担い手の補助的役割のみを果たすべきと主張した。

したがって、NLPの2名の議員とラスカーはリヒターとバンベルガーほどに経済自由主義の原則の立場から労災保険を拒否していたわけではない。しかし、賠償責任法の延長線上において既存の民間保険会社や保険組織が活用される形で労災保険が実施されることを要求し、ビスマルクが最も重視していた帝国による保険独占と保険料負担という二つの点を拒否したのであった。

この二つの点に関しては、他の諸政党の態度もほぼ同様だった。KPのマーシャル(Freiherr Adolf Marschall von Biberstein)も中央党(Zentrum、以下ZPと略記)のヘルトリング(Freiherr Georg von Hertling)も、民間保険会社を排除することは支持したものの、コーポラティブな協同組合のような組織が保険の担い手となることが望ましいと主張した。帝国による保険金負担に

対しては、両者だけでなく、RPのシュトゥムも明確に反対することを表明した。ZPの場合には自由主義派の議員たちと同様にビスマルクの思惑に対する不信の念が根底にあったのだろうが、KPやRPの多くの議員たちの場合には、リヒターやバンベルガーのようにあからさまに表明することはなかったものの、やはり「社会主義」的な傾向への懸念が重くのしかかっていたと考えていいだろう。反論に立ったビスマルクは、「提案理由」と同様にこの法案の根底にあるのは「実践的キリスト教」であると強調するとともに、帝国による保険料負担は「私にとって、それなくしてはもはや同じ価値を持ちえない、この法律の不可欠の部分」なのでであると主張したが、同時に、「今会期で採択可能な法案は成立しないだろうと覚悟している」とも述べていた。

法案は28名からなる委員会の審議に付され、委員会案がまとめられた⁽¹⁴⁾。委員会は、強制保険の原則は認めつつ、労災保険の適用除外期間を事故後4週間から2週間に短縮するなど、数多くの修正を政府案に対して加えたが、最も重要な変更点は、一ZP・KP・RP3党間の妥協の結果として一帝国保険施設に代わって、やはり民間保険会社の排除を前提とした邦保険施設を設置するようにしたことと、政府側が強硬に反対したにもかかわらず、帝国による低所得労働者の保険料負担を削除して、原則として雇用者が保険料の2/3、労働者が1/3を負担すると定めたことだった。

本会議に提出された委員会案を逐条審議する第二読会が、5月31日から6月11日まで行われた⁽¹⁵⁾。この審議では、委員会案をまとめる中心となったZP・KP・RP3党の大部分とFP・LV・NLPの自由主義3党とが対立する図式が繰り返し見られた。たとえば、FPが委員会においてと同様に公営の災害保険制度の代わりに賠償責任法を拡大・改善する提案を提出すると、LVのラスカーがそれを援護する発言を行なっているし、NLPのマルクヴァルトゼン（Heinrich von Marquardsen）もFPが「もはや純然たる民法を土台としない」提案を行なったことを歓迎している。また、3党とも一致して民間保険会社を擁護する姿勢を明確に打ち出している。しかし、第二読会では自由主義政党の側から提出された修正提案は、細部に関するもの以外はすべて否決されて、委員会案が採択された。帝国による保険料負担に関しては、ビスマルクに配慮するKPの一部議員を代表するクライスト＝レツォウ（Hans von Kleist-Retzow）が国家による補助金支出を復活させる提案を行なったものの、39対185で否決された。

引き続き6月15日に開かれた第三読会⁽¹⁶⁾は、儀式的な色彩が濃かった。帝国保険施設の一民間保険会社の関与を認めたうえで一復活を求めるNLPの提案が否決され、政府側が帝国による保険料負担の理由として労働者の負担軽減を前面に押し出していることをとらえて、政府側との妥協として保険料をすべて雇用者が負担することを求めたKPの提案も否決された後、第二読会で採択された法案がそのままZP・KP・RP対FP・LV・NLPという図式のもとで可決されたが、予想されたとおり連邦参議院が拒否して、法案は流れた。

2. 第二次労災保険法案をめぐって

第一次労災保険法案の審議には、何人かの発言からも窺えるように、間近に迫った総選挙が既に影を投げかけていたが、1881年10月に行なわれた総選挙の結果はビスマルクにとってかなり厳しいものとなった。前回の1878年総選挙に比して、KPは59から50へ、RPは57から28へと議席を減らし、ZPが94から100へと増やして安定した勢力を誇示した一方で、自由主義派の内部では、大分裂の影響を被ったNLPの議席が99から47へと急減したのに対してLVは一挙に46議席を獲得し、FPの議席も26から60に急増して左派の力が強まったのである⁽¹⁷⁾。

帝国議会の改選後、1881年11月17日の新会期の開会式で読み上げられた開会勅語（「社会勅語」とも言われる）⁽¹⁸⁾は、前会期の帝国議会での審議を反映させて練り直した災害保険法案と、それを補う疾病保険法案を提出すること、そしていずれは老齢・廃疾保険にも着手することを予告した。

政府の第二次労災法案が提出される以前の1882年1月に、帝国議会の自由主義3党が独自の法案を共同で提案するという行動に出た。それがNLPのブール（Armand Buhl）を筆頭提案者とする「労災補償と労働者の労災保険に関する法律の制定を求める提案」⁽¹⁹⁾であり、1月18日から19日にかけて本会議で審議された⁽²⁰⁾。このブール提案の骨子は、賠償責任法を土台としつつも、労働者の立証義務は排除し、雇用者に労災に対する賠償を行なうための保険加入を義務づけるものであった。保険を運営する国家機構は想定されておらず、ラスカーによれば、保険会社、相互保険、坑夫組合金庫、工場金庫、自己保険など多様な形の保険が想定されていた。これも彼によれば、「保険の国有化」という考えと結び付けようとしたことが、第一次労災保険法の「最大の間違いの一つ」だったのである。保険料は全額雇用者負担とされた。ブール提案は、細部まで詰められたものではなくて、政府案の作成作業が進みつつあるもとの、自由主義派の基本的なコンセプトを提示するために提出されたという性格が強かった。しかし、この共同提案は、とりわけNLPの内部である程度の抵抗を受けたものの⁽²¹⁾、社会保険政策の分野における自由主義3党の協調関係のピークを画したものと言ってよい。社会主義労働者党のカイザー（Max Kayser）は、「大自由主義党が社会改革プログラムを引っさげて登場したのだ」と言っている。彼らの共通の土台となっていたのは、個人の自発性と民間の活動を最大限に尊重しつつ社会保険の実現を目指すという原則だった。とはいえ、会期末近くに提出されたブール提案は、おそらく誰もが予想していたように、本格的な審議の対象とはならず、圧倒的な多数で委員会の審議に回されたものの、そのまま会期末を迎えて葬られた。

1882年4月末に帝国議会の新会期が始まり、政府から第二次労災保険法案⁽²²⁾と疾病保険法案⁽²³⁾とがセットで提出された。第二次労災保険法案が、第一次法案の失敗を踏まえて大きく改めた主要な点は以下の諸点だった。①第一次法案では労災保険を管理・運営するのは帝国保険施

設（さらに、委員会案では邦保険施設）となっていたが、雇用者が結成する「協同組合」によって担われることになった。すなわち、労災保険の対象となるすべての経営は労災の可能性の高さに応じて設定される「リスク・クラス」のどれかに仕分けされ、一定の行政区域内で十分な数の労働者を雇用する「同じ業種か、同種の経営形態」（すなわち同じ「リスク・クラス」）の経営は「経営協同組合」を、そしてそれに所属しない経営は「経営団体」を結成し、労災補償の担い手となる。②保険料を積み立てて将来の補償に備えるという「積み立て方式」が、雇用者の負担の軽減を図って、毎年の補償額を負担者に割り当てる（当初は労災年金の支出額が少ないので比較的軽い負担額で済む）「賦課方式」（Umlageverfahren）に改められた。労災が起こった場合の補償は、25%を帝国が、60%を当該の事故が起こった「リスク・クラス」に所属する雇用者の全体が、そして15%を当該労働者を雇用する「経営協同組合」もしくは「経営団体」が負担する。それゆえ、労働者の保険料負担はなくなるが、帝国が補償額の1/4を支給することで、形を変えて帝国による直接負担は残った。帝国保険施設・邦保険施設の設置は見送られたが、代わって補償の支給と賦課をコントロールする「帝国中央局」（Reichs-Zentralstelle）の設置が盛り込まれた。③労災保険の支給対象となるまでの「待機期間」が13週間に延長され、その間は疾病保険で対処することになった。そのために疾病保険法案が同時期に提出されたのである。

これらのうち、「経営協同組合」（と「経営団体」）を労災補償＝労災保険の担い手とするという構想は、第一次法案審議のときにKPやZPの側から表明された「コーポラティブな協同組合」への要望にある程度対応するものだった。しかし、その実体化に関しては政府側に委ねられている部分が大きく、自発的というよりも上からの組織化という性格が強かった。さらに、ビスマルクの、職業代表制を定着させることで帝国議会の無力化を狙った構想と密接な関係を有していたことが、しばしば指摘されている⁽²⁴⁾。また、「提案理由」の表現を借りれば「帝国が労働者の境遇の改善に配慮していることを表す」ものとして、前述のように労災補償の1/4負担という形で国家の拠出が維持された⁽²⁵⁾。要するに、形はかなり変化したものの基本的性格において第二次労災保険法案は第一次法案とさして変わっていなかったものであり、とりわけ自由主義派の議員たちの目から見ればそうだった。

1882年5月15日から16日にかけて第二次労災保険法案と疾病保険法案の第一読会が合同で行われた。第一読会で発言に立った自由主義政党的議員は、FPのヒルシュ（Max Hirsch）とレンツマン（Julius Lenzmann）、LPのラスカー、NLPのペーターゼン（Julius Petersen）だった。ある程度のニュアンスの違いはあったものの、これら3党の発言者たちは上記の①と②の両点に対して基本的に否定的な評価を下した。ラスカーは、政府案の言う「協同組合」は行政当局が決定権を持つことから「自治に関してはまったくの見せかけにすぎず……我々が考えるような協同組合ではない」と批判している。3党の議員たちは、一致して、「賦課方式」を現在のつけを将来にまわす不当な方式であると非難し、帝国による拠出に対しても、けっきょくは多くの労災保

保険対象外の貧しい納税者に負担を転嫁するものであるとして拒否した。工業界との繋がりが強かったNLPのペーターゼンも、「労災補償は生産コストの一部に組み入れられるべきもの」なのであるから「工業界が担うのが当然」と述べている。また、民間保険会社の存続を望む点でも3党の議員たちは一致していた。要するに、第二次労災保険法案に対する自由主義3党の基本的な姿勢は、依然としてブール提案に見られた協調関係を基本的に保ち続けていたと言ってよい。

二つの法案はやはり28名から成る委員会の審議に回されたが、当面の審議対象となるのは疾病保険法案のほうで労災保険法案は棚上げになる可能性が高いだろうということをおそらくほとんどの議員たちが感じとっていた。

疾病保険法案⁽²⁶⁾は、既に存在していたいくつかのタイプの疾病金庫を制度的に統合することを目指していた。すなわち、保険対象者は、①地区単位で設立される「地区疾病金庫」、②企業単位の「工場疾病金庫」⁽²⁷⁾、③職場が移動する建設労働者を対象とする「建設疾病金庫」、④手工業労働者の「インヌング疾病金庫」、⑤炭鉱業に古くから存在していた「坑夫組合金庫」、⑥労働者が自主的に結成する「(自由) 扶助金庫」、そして⑦「ゲマインデ疾病金庫」のいずれかに加入することを義務づけられた。中心的な役割を果たすと想定されていたのは、「地区疾病金庫」と「工場疾病金庫」であり、「ゲマインデ疾病金庫」は①～⑥までから洩れる人びとの受け皿としての位置を占めた。保険料の1/3を雇用者、2/3を労働者が負担し、無料の診療・投薬を給付するのが原則だったが、「扶助金庫」の場合には従来同様に保険料の全額を労働者が負担して自主的に運営し、現物給付の代わりに現金を支給することが認められた。

疾病保険法案を審議した帝国議会の委員会は、保険対象者を農業・林業労働者にも広げるとともに、発病4日目からとなっていた無料の診療・投薬を発病1日目からに改めるなど、主として給付条件を改善する方向で多くの修正を加えた⁽²⁸⁾。帝国議会は、委員会案を土台として第二読会を1883年4月19日から30日まで⁽²⁹⁾、さらに第三読会を5月22日から29日まで⁽³⁰⁾行なって、最終的に可決した。これらの審議において自由主義3党の議員たちの中で最も頻繁に発言に立ったのは、FPはヒルシュ、LVはグートフライシュ (Egid Gutfleisch)、そしてNLPはハンマッハー (Friedrich Hammacher) であった。

ヒルシュは基本的に法案に反対する立場から主張を展開した。彼は自由主義系の労働組合運動 (Gewerkevereine、ヒルシュ＝ドゥンカー労働組合と通称される) の指導者であり、自助の原則に立つ労働組合運動の一環として展開されてきた「自由扶助金庫」の地位がこの法案によって脅かされると考えていたからである⁽³¹⁾。これに対して、LVとNLPの議員たちは、細部に関して様々な修正案を提出したけれども、基本的に法案の成立を推進する立場を取った⁽³²⁾。第二読会の一般討論に立ったFPの指導者リヒターは、「基本的な見解においていくつかの点を我々と共有している自由主義派の議員たちが、我々の提案を越える不当な強制の拡大を易々と受け入れようとしていることに驚いている」と述べている。しかしながら、LVとNLPの議員たちも、「自由扶

助金庫」を擁護する姿勢を表明していたし、個々の条文に関する具体的な修正案については自由主義3党が支持しあう場面がしばしば見られた。したがって、疾病保険法案の審議においては、自助の原則を強調するFPの姿勢が際立っていたものの、自由主義政党間の亀裂が大きく表面化したとは言えなかった。

一方、第二次労災保険法案のほうは、第二読会を開くにいたらなかった。会期最終日の6月12日に、委員会は、第二次法案の全体を拒否して、法案を再提出する場合に宰相が考慮に入れるべき12の「観点」を記した報告を帝国議会に提出した⁽³³⁾。それらの中には、農業・林業労働者なども保険対象者に含めること、労災発生後最初の13週間は疾病保険で賄うこと、帝国による補償負担は行なわないこと、労災保険では労働者に負担を求めないこと、保険株式会社の関与は認めないこと、負担の担い手として経営の連合組織をつくること、一定の条件の下でリスク全体を自主的に引き受ける協同組合の自発的結成を許容すること、などが含まれていた。これらの「観点」はかなりの程度まで第三次労災保険法案に取り入れられていくことになる。

3. 第三次労災保険法案をめぐる

1884年3月6日に帝国議会の新会期が開会すると同時に、第三次労災保険法案⁽³⁴⁾が提出された。今回の法案の主要な特徴は、以下のような諸点にあった。①保険義務のある雇用者が全国規模ないし地域規模の「同業協同組合」(Berufsgenossenschaft)を結成し、この組織が保険の担い手となる。したがって雇用者のみが負担する。「同業協同組合」は支部を結成することもできる。②保険料は毎年の補償額を配分する「賦課方式」により徴収され、その際に「リスク・クラス」を反映させる。「同業協同組合」は毎年の補償負担額を越える保険料を徴収して「準備基金」を積み立てることもできる。③「同業協同組合」の監督・裁決機関として常勤3名・非常勤8名のメンバーから成る「帝国保険庁」(Reichsversicherungsamt)を設置する。④労災発生後13週間は「待機期間」とし、疾病保険が負担する。さらに、既に第二次法案でも想定されていたように、地区疾病金庫・経営(工場)疾病金庫・坑夫組合金庫によって選出される「労働者委員会」が「同業協同組合」に併設され、労災の調査や労災防止規則の制定に協力し、仲裁裁判所や帝国保険庁の労働者委員を選出することになっていた。第二次法案まであった帝国による直接的拠出は——「同業協同組合」が破綻した場合に帝国が給付を肩代わりするのを除けば——放棄されたが、民間保険会社を排除する点に変わりはない。

第三次法案の第一読会は3月13日から3日間にわたって行なわれた⁽³⁵⁾が、この直前に自由主義政党に極めて大きな状況の変化が生じていた。FPとLVが合同してDFrPを結成し、100以上の議席を擁してZPを上まわる第一党の地位を占めたのである。3月5日のDFrPの結党綱領は極めて簡潔なものだったが、社会政策に関しては、「労働者階級の同権と自主性と自由な結社とを完全に擁護するもとで彼らの地位の向上を目指すあらゆる努力を支持する」ことを謳いつつ、

「国家社会主義との闘争」を宣言していた⁽³⁶⁾。DFrP、とくに旧 LV 系の中には NLP から合流の動きが起こることを期待する人々が少なくなかったが、労災保険法案をめぐるそれまでの一定の協力関係が少なくともそのような期待を掻き立てる一つの要因となっていたと考えていだろう。

第一読会の一般討論で自由主義政党を代表して発言したのは、南ドイツ民主派の小政党である人民党（Volkspartei）のゾンネマン（Leopold Sonnemann）を除けば、DFrP から旧 LV のバンベルガーと旧 FP のレーヴェ（Ludwig Löwe）およびヒルシュ、そして NLP のエクセルホイザーとブールだった。バンベルガーは、政府が様々な異論に配慮しようと努めたことは認めつつも、この法案も第一次法案と「基本的性格の点で本質的に変わっていない」と指摘した。すなわち、彼によれば、「はなはだしく作り物めいた構造を有しているという性格」と「いわゆる社会主義的な要素を立法に導入しようとしている」点で、第一次から第三次までの法案は共通していたのである。バンベルガーは、「同業協同組合」の構想を批判し、「同業協同組合」が破綻した場合の給付を帝国が保証するのは帝国による補助金と変わらないと指摘する一方で、賠償責任法の欠陥を補って民間保険会社を活用すれば十分なはずと改めて主張し、「保守的な国家がこのような社会主義的な譲歩によって革命的社会主義を我々のほうに引きつけようとするのは無駄な試みであって……革命的社会主義の見解を強めるだけだ」と述べた⁽³⁷⁾。とはいえ、実際にバンベルガーが恐れていたのは社会主義勢力よりもビスマルクの下国家権力のほうだった。ビスマルクに反論するために再度登壇した彼は、ビスマルクは「現在の我々の議会制度、国民の全体を代表している議会制度を、同業協同組合によって構成される議会組織にしだいに改組していくことを望んでいるのだ」、と——正當にも——指摘している。

レーヴェやヒルシュも、基本的にバンベルガーと同様の観点から法案のいくつかの点に批判を加えたが、注目に値するのは、NLP のエクセルホイザーやブールも DFrP の議員たちと類似した批判を展開していることである。エクセルホイザーは、「個人の自由が保険義務の土台とならねばならない」というかつてのブール提案の「原則を……我々は今も堅持している」と宣言し、民間保険会社の維持を主張した。ブールも、「同業協同組合」がうまく機能するか、疑問を投げかけるとともに、強制的組織と並んで民間保険会社にも活動の余地を与えるべきだと主張した。彼ら二人は、「賦課方式」を強く非難する点でも DFrP の議員たちと共通していたし、DFrP の議員たちのように「待機期間」を疾病保険に転嫁することを全面的に拒否はしなかったものの、少なくとも13週間から大幅に短縮することを求めた。確かに、エクセルホイザーやブールの場合にはバンベルガー、レーヴェ、ヒルシュのような「原則的」な議論よりも「実際的な理由」に基づいて論じようとする姿勢が強かったけれども、この段階ではまだ依然としてブール提案に代表されるような協調関係がかなりの程度まで持続していたと言える。

28名から成る帝国議会委員会が3月28日から審議を開始して6月11日に報告書を提出した⁽³⁸⁾。

委員会は、法案の骨格は承認しつつ、常設の「労働者委員会」の代わりに「労働者代表」を置くこと、「同業協同組合」に「準備基金」の設置を義務づけること、帝国保険庁以外に邦保険庁の設置も可能とすること、などの変更を加えた。ZPのヘルトリングが作成した委員会報告書を読むと、委員会の第一読会の審議では個々の条文に対して自由主義政党の委員たちをも巻き込んだ様々な多数派によって修正されたのが、その後ZP・KP・RP連合が政府側との妥協案をまとめて、委員会第二読会で彼らの共同提案を通したことが分かる。このことがNLPを大きく揺さぶることになった。

この間にNLPの側にも新たな状況が出現していた。委員会の審議が開始する5日前の3月23日に、南ドイツ地方のNLPのメンバーたちが集まって、当時フランクフルト・アム・マイン市長だったミーケル（Johannes Miquel）が起草した「ハイデルベルク宣言」⁽³⁹⁾を採択した。宣言は、全体としてビスマルク支持の姿勢を窺わせるものであり、DFrPとの合同は「決定的に重要な時事問題に対する判断が違っているゆえにありえない」と表明し、社会保険政策に関しては、「労働者階級の社会的境遇を改善しようとしている帝国政府の努力を支持」して、「労災保険法が帝国議会の今会期中に成立することを期待する」と述べていた。NLPはその後ベルリンで全国党大会を開催し、5月18日に「ベルリン宣言」⁽⁴⁰⁾を採択したが、この短い宣言は、やはりDFrPとの合同を拒否するとともに、政策面ではとくに社会政策に焦点を当て、「ハイデルベルク宣言」とほぼ同じ文言を繰り返していた。したがって、委員会での審議が展開している時期にNLPは労災保険法案に関してDFrPとはっきりと袂を分かつことを明らかにしたのである。

第三次法案の第二読会⁽⁴¹⁾と第三読会⁽⁴²⁾において、このことが明確に示された。この審議では、とりわけ民間保険会社を排除する問題を中心として、DFrP側がNLPの言わば「変節」を攻撃し、NLP側がそれに応戦するという場面が繰り返し見られた。第二読会で、DFrPのバルト（Theodor Barth）は、エクセルホイザーが第一読会であれほど熱弁をふるって民間保険会社を擁護していたのに委員会での審議であっさりとそれを放棄してしまったのは「驚くべきこと」と言い、リヒターは、ブルもエクセルホイザーも第一読会のときとは「態度を豹変させてしまった」と非難した。これに対して、ブルは、民間保険の維持が困難になったのは本来この問題に最も関心を持って然るべき「ドイツ工業家中央連盟」のような工業界が「信じがたいほど無関心な態度」をとっているからだと応じ、エクセルホイザーは、民間保険会社に対する自分の基本的な考えは変わっていないが、「既に現在の形の法律を成立させる確固たる多数派が存在しているので、我々としては、我々が必要と考える改善点を可能な限り法律に盛り込むよう努力するしかない」と述べた⁽⁴³⁾。第三読会における一般討論は、まさにDFrPとNLPとの非難合戦の場のごとき様相を呈するに至った。旧LVのリッカート（Heinrich Rickert）は、NLPの長年にわたる指導者ベニヒゼン（Rudolf von Bennigsen）がベルリン党大会で、DFrPは国家が法的強制によって救済することを原則的に拒否していると述べたのはDFrPに結集した人々がこれまで実際に取ってきた

立場と異なると批判し、「我々が合同したときには[NLPの]諸君と敵対しようなどとは毛頭思っていないかった」のに、「合同が行なわれるやいなや我々を攻撃する煽動が始まり、……諸君は我々と率直に協力することをもはや望んでいない」ことが明らかになったのだ、と述べた。そして、「第三読会では国民自由党の大多数が我々と対立して法案を支持すると想定せざるをえないが、……諸君がかくも速やかにかつての立場から撤退してしまうのを残念に思うだけである」とも述べている。これに対して、NLPのブールは、リッカートは合同はNLPへの敵対を意図したものではなかったと言うけれども、DFrPに合同した人びとが取った「最初の政治的行動は、一緒に遊説旅行を組んでプアルツ地方に乗り込んで国民自由党の選挙区〔ブールの選挙区〕を揺さぶろうとしたことだった」、と応じた。次に登壇した旧FPの指導者リヒターは、「我々がプアルツで開いた党集会よりも諸君のハイデルベルク宣言のほうがずっと先であり、そしてこのハイデルベルク宣言こそ、本来、諸君の党が転換したことを意味するものなのであって、そこからその他の転換が帰結として生じたのだ」、と反論し、「国家の全能のために……保険の自由を放棄する」この法案を受け入れようとしている「国民自由党は自由主義と決別したのである」、と断じた。

具体的な修正提案の部分では、「賦課方式」を補うために「準備基金」への積立額の上限を引き上げるNLPの提案をDFrPも支持するような場合もあったものの、法案全体に対する両党の立場の違いは明らかであった。第三次労災法案は、DFrPが反対し、NLPがZP・KP・RP連合とともに賛成するもとで成立した。

4. おわりに

以上のように、1881年の第一次労災保険法案の提出から1884年の第三次法案の成立に至るまでの時期の帝国議会における自由主義3党（DFrPの結成以降は2党）の態度を振り返ってみると、態度を大きく変えたのはNLPだったことが分かる。経済自由主義の原則をどの程度まで強調していたかという違いはあったにしても、帝国による労災保険の管理・運営と帝国による保険料負担とを前面に押し出した第一次法案をNLPもLVもFPも一致して拒否し、1881年秋の総選挙後に、3党は、労災保険の義務化を認めながらも賠償責任法のシステムを土台として民間保険会社との保険契約をも許容するブール案を共同で提出した。第二次法案は帝国議会で本格的に審議されるに至らなかったが、やはり3党の基本的な態度にそれほど違いはなかった。第三次法案に対しても、第一読会の一般討論の段階ではブール提案を受け継ぐ流れが続いていたと言ってよい。ブール提案の最も重要な点の一つは、民間保険会社による労災保険の引き受けを許容するという点にあったのだが、この段階ではNLPを代表して発言した議員も民間保険会社、少なくとも相互保険会社を排除することに明確に反対していたからである。確かに第一次法案と較べると第三次法案の内容は大きく変わった。帝国保険施設による運営は放棄されて、法案を支持した人々からは「コーポラティブな協同組合」と位置づけられた「同業協同組合」が中心的な役割を果たす

ことになり、「同業協同組合」が破綻した場合の肩代わりを除くと帝国による抛出も放棄された。しかし、民間保険会社の排除という原則は一貫して残った。それなのに、第二読会以降のNLPは法案を支持する立場に大きく舵を切り換えたのである。

第三次法案が成立するであろうことは、第二読会以前の委員会審議の際にZP・KP・RP3党の合意が成立したことで既にほぼ確実となっていた。したがって、NLPの態度の変化は主として同党の事情によるものだったと考えられる。やはり重要な意味を持ったのは、3月上旬にDFrPが結成され、DFrPの少なからぬ人々がNLPも合流することを期待していたのに対抗して、最初は「ハイデルベルク宣言」、ついで「ベルリン宣言」という形で、NLPが自立性を維持していく姿勢を明確に示す必要性に迫られたことであったろう。前述のように、「ハイデルベルク宣言」も「ベルリン宣言」もとくに第三次労災保険法案に言及しており、実際に帝国議会の審議の中でDFrPとの相違を強調してこの法案の成立を推進する立場を明確に打ち出すことは、NLPにとって極めて重要な政治的価値を有していたと考えられる。

また、NLPにとって、第三次労災保険法案をめぐる当時の政治状況の中で、おそらくZPとの競合関係も重要な意味を持っていた⁽⁴⁴⁾。当時の帝国議会における勢力分野を考えればほとんど当然の選択とも言えたのだが、ビスマルク政府はZPとの取り引きによって労災保険法案の成立を図る道を選んだ。そのような状況の下で、あえて法案を支持する姿勢を打ち出すことは、NLPがZPに代わって政府の本来のパートナーとなる可能性があることを示しておくという意味を持っていたと考えられるのである。

NLPがKP・RPと手を組んで、ZPと、そしてDFrPとを排除し対決したのが、1887年の「カルテル」多数派であった。その意味では、確かに第三次労災保険法案の審議と、「ハイデルベルク宣言」を起点とするNLPの姿勢の転換は、ビスマルク政権の最終段階を支えた「カルテル」多数派の形成に通じていく道の出発点としての位置を占めている。しかしながら、この時点でその道が確実に定まったわけでもない。「ベルリン宣言」は「3月23日の南ドイツの同志たちによるハイデルベルク宣言を……大いなる満足の念をもって歓迎する」と宣言したけれども、ベルリン党大会では、明確に政府寄りの姿勢を打ち出した南ドイツのグループに批判的な動きも見られたのであった⁽⁴⁵⁾。その後、冒頭でも述べたように、植民地政策や対ポーランド人政策のようなNLP・KP・RPとZP・DFrPとが——やはりビスマルクを軸としつつ——対立する問題が浮上してくる中で、「カルテル」の形成に向かう道がしだいに固められていったのである。

注

- (1) 拙論「ドイツ自由主義と1885～86年の対ポーランド人政策」(『早稲田大学大学院文学研究科紀要』第53輯・第4分冊、2008年); 同「ドイツ自由主義と1884～85年の植民地政策」(同、第55輯、2010年)。
- (2) Lothar Machtan, Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt/New York 1994 は、従来の研究を批判する諸論文を集めている。

- (3) Rudi Müller, Die Stellung der liberalen Parteien im Deutschen Reichstag zu den Fragen der Arbeiterversicherung und des Arbeiterschutzes bis zum Ausgang des 19.Jahrhunderts, Diss.Jena 1952 (Maschinenschr.)
翌年自殺したグリーヴァンク (Karl Griewank) の指導の下で作成されたこの論文には、マルクス主義史学の影響はまったく見受けられない。
- (4) Wolther von Kieseritzky, Liberalismus und Sozialstaat. Liberale Politik in Deutschland zwischen Machtstaat und Arbeiterbewegung (1878-1893), Köln/Weimar/Wien 2002.
- (5) 田中優「災害保険法成立の意義－19世紀末葉ドイツにおける国家的統合の一考察」(『西洋史学報』12号、1986年)。
- (6) 木下秀雄『ビスマルク労働保険法成立史』有斐閣、1997年。
- (7) 以下、第一次労災保険法案の提出に至る経緯については、木下、前掲書、第1章、第2章；Hans Rothfels, Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik (1871-1905), Berlin 1927; Hans-Peter Ullmann, Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880-1889, in: Historische Zeitschrift, Bd.229, 1979; Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914. Von der Reichsgründungszeit bis zur kaiserlichen Sozialbotschaft (1867-1881), Bd.2: Von der Haftpflichtgesetz zur ersten Unfallversicherungsvorlage, bearbeitet von Florian Tennstedt u. Heidi Winter, Stuttgart/Jena/New York 1993, Einleitung.
- (8) ビスマルクは彼自身の経営者としての経験に基づいて民間保険会社に対して根深い不信感を抱いていた。
Cf. Otto Pflanze, Bismarck and the Development of Germany, vol.3, Princeton N.J. 1990, pp.162ff.
- (9) これは、帝国議会に提出される前のプロイセン国民経済評議会の審議の段階で、一定の収入以下の労働者の保険金を帝国が負担するという形に変えられた。
- (10) Sammlung sämtlicher Drucksachen des Reichstags, 4.Leg.-Per., 4.Sess. 1881, Bd.1, Nr.41.
- (11) Ebenda. これはテオドーア・ローマンの草案にビスマルクが入念に手を加えて作成された。木下、前掲書、71頁。
- (12) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages (以下、SBRT と略記), 4.Leg.-Per., 4.Sess.,1881, Bd.1, S.673-756.
- (13) もっとも、このときのラスカーは、「自分は現在いかなる議員団にも属していない」と述べている。自由主義勢力の再結集を強く願っていた彼としてはLVを独自の「政党」とは位置づけたくなかったのかもしれない。
- (14) 委員会の報告書は、SBRT, 4.Leg.-Per., 4.Sess. 1881, Bd.4, Nr.139.
- (15) Ebenda, S.1441-1557, 1619-1665.
- (16) Ebenda, S.1746-1783. この日は会期の最終日だった。
- (17) Gerhart A. Ritter, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreichs 1871-1918, S.39.
- (18) SBRT, 5.Leg.-Per., 1.Sess. 1881/1882, Bd.1, S.1ff.
- (19) Ebenda, Bd.2, Nr.66. プールが筆頭提案者となったのはアルファベット順によるもので、提案をまとめる中心となったのは、この提案を審議する本会議で最初に説明に立ったLPのエクセルホイザー、FPのアイゾルトだった。Kieseritzky, a.a.O., S.243.
- (20) SBRT, 5.Leg.-Per., 1.Sess. 1881/1882, Bd.1, S.718-759.
- (21) Kieseritzky, a.a.O., S.243.
- (22) SBRT, 5.Leg.-Per. 2.Sess. 1882/1883, Bd.5. Nr.19.
- (23) Ebenda, Nr.14.
- (24) 一例として、木下、前掲書、150-151頁。第三次法案の第一読会のと時のバンベルガーや第三読会のと時のリヒターも同様のことを指摘している。
- (25) もっとも、帝国による1/4提出に関してはビスマルクがかならずしも固執しないのではないかという観測

が既に法案提出以前から流れていた。木下、前掲書、153頁。第一読会の審議の際にもFPのヒルシュがそのことをほのめかしている。SBRT, 5.Leg.-Per., 2. Sess. 1882/1883, Bd.1, S.208.

- (26) 木下、前掲書、第4章、参照。
- (27) 委員会の審議で名称を「経営（工場）疾病金庫」に改められた。
- (28) SBRT, 5.Leg.-Per., 2.Sess. 1882/1883, Bd.6, Nr.211. 農業・林業労働者への拡大は、政府側が検討することを約束し、ZPが圧力を行使したので、第三読会で僅差で否決された。
- (29) Ebenda, Bd.3, S.1966-2053, 2056-2079, 2085-2101, 2105-2170, 2184-2236.
- (30) Ebenda, Bd.4, S.2466-2579, 2637-2655.
- (31) 同様に「自由扶助金庫」を重要な活動の拠点と考えていた社会主義労働者党の発言者も、同じ理由で法案を拒否する姿勢を示した。
- (32) とりわけラスカーは、この法案は「義務教育の導入と同様の歴史的意義を持つだろう」と述べている。
- (33) SBRT, 5.Leg.-Per., 2.Sess. 1882/1883, Bd.6, Nr.372.
- (34) SBRT, 5.Leg.-Per., 3.Sess. 1884, Bd.3, Nr.4.
- (35) Ebenda, Bd.1, S.34-99.
- (36) Wilhelm Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, 2.Aufl., München 1964, S.158.
- (37) 彼に反論する中でビスマルクは、「それは社会主義だと言われても、私はひるむことはない」と応じ、「シュタイン＝ハルデンベルクの立法も国家社会主義的なものだったではないか」と述べている。
- (38) SBRT, 5.Leg.-Per. 4.Sess., Bd.4, Nr.115.
- (39) Mommsen, a.a.O., S.158ff.
- (40) Programmatische Kundgebungen der Nationalliberalen Partei 1866-1909, Berlin 1909, S.33f.
- (41) SBRT, 5.Leg.-Per., 4.Sess. 1884, Bd.2, S.750-958.
- (42) Ebenda, S.1103-1131.
- (43) NLPは第二読会に「同業協同組合」が再保険をかけることを許容するという形で民間相互保険会社に労災保険に関与する余地を残す修正案を提出したが、否決された。
- (44) 木下、前掲書、164-165頁、参照。
- (45) Hans Herzfeld, Johannes von Miquel. Sein Anteil am Ausbau des Deutschen Reiches bis zur Jahrhundertwende, Detmold o.J., Bd.2, S.19f.; Kieseritzky, a.a.O., S.268ff.

